



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.356, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2013 – Complementar, do Senador Vital do Rêgo, que *estabelece normas gerais sobre o processo administrativo fiscal, no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 222, de 2013 – Complementar, de autoria do Senador Vital do Rêgo.

A proposição é composta por oito artigos e se presta a instituir normas gerais sobre o processo administrativo fiscal no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas a disciplinar a garantia constitucionalmente assegurada aos litigantes em processo administrativo – no caso específico, o processo administrativo fiscal – ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal – CF).

Em rápida aproximação, o projeto define os meios de defesa e os recursos aplicáveis, as linhas mestras gerais do processo, os prazos para a prática dos atos processuais, as instâncias julgadoras e suas competências, as prerrogativas de membro de órgão de julgamento do processo administrativo fiscal, a possibilidade de edição de súmulas, o rito exigido para tal e os efeitos da deliberação.

No âmbito das comissões da Casa, a proposição está sendo apreciada exclusivamente pela CCJ.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, assim como se pronunciar quanto ao mérito, conforme os incisos I e II, alínea *d*, do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

A constitucionalidade da proposição se manifesta à luz dos arts. 24, I c/c o § 1º, e 146, III, da Constituição Cidadã. Com efeito, segundo Hugo de Brito Machado (Curso de Direito Tributário, 31ª ed., Malheiros, 2010, p. 56), *Direito Tributário é o ramo do direito que se ocupa das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas a imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra os abusos desse poder*. O processo administrativo fiscal é um instrumento que o Direito Tributário oferece ao contribuinte para que ele se defenda de eventual excesso de exação contido no lançamento. Sua função de aperfeiçoar o lançamento é reconhecida na Súmula Vinculante nº 24, do Supremo Tribunal Federal, que não admite a tipificação de crime material contra a ordem tributária antes do lançamento definitivo do tributo. O lançamento só é definitivo quando não mais couber recurso no âmbito do processo administrativo fiscal.

O projeto não contém vícios de iniciativa ou de competência, não afronta dispositivos regimentais, não fere princípios fundamentais e atende à Constituição Federal quanto à espécie normativa – lei complementar – utilizada para tratar a matéria. Portanto, preenche os requisitos de juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade.

A proposição foi redigida segundo os ditames da boa técnica legislativa, de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto ao mérito, não há dúvidas quanto à importância de se suprir lacuna hoje existente, que leva a que cada ente federado, isoladamente, com base no arts. 24, § 3º, ou no art. 30, II, da Carta da República, faça uso da competência legislativa plena, ante a inexistência de lei federal sobre normas gerais que regule o processo administrativo fiscal. Essa profusão de normas acarreta um custo adicional para os contribuintes, notadamente as empresas, que precisam ter equipes jurídicas especializadas, orientadas para cada um

dos diversos ritos esparsamente distribuídos por União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Nas palavras do ilustre autor, o prezado e atuante Senador Vital do Rêgo:

... ante a inexistência de uma lei de normas gerais, tem-se observado uma grande distorção entre as diversas legislações existentes no âmbito dos entes federativos, especificamente, no que diz respeito a diferentes recursos postos à disposição do sujeito passivo, prazos diversamente estabelecidos e adoção de critérios diferenciados.

Concordamos integralmente com as preocupações do nobre Senador Vital do Rêgo, e avaliamos necessária a aprovação deste projeto. Contudo, lembramos a falta de estrutura dos Municípios menores, que os impediria de dar concretude, por exemplo, à instância especial de julgamento (equivalente à Câmara Superior de Recursos Fiscais no âmbito federal) prevista no inciso V do art. 2º. Por esse motivo, optamos por apresentar emenda que torna facultativa a adoção dos preceitos que estamos aprovando para Municípios com menos de 40 mil habitantes.

Por fim, o art. 7º da proposição determina que, no prazo máximo de um ano, contado a partir da data da publicação da lei que se busca aprovar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão que adaptar a sua legislação específica ao nela disposto. Esse comando extrapola os lindes que o constituinte permitiu que normas gerais alcançassem. A competência legislativa é dada pela Constituição. Assim sendo, lei votada no Congresso Nacional não tem o poder de determinar aos entes federados como e quando exercê-la.

Não obstante esse impeditivo, é recomendável que haja um incentivo para que os entes federados alcançados pelo novo regramento editem suas legislações específicas. Optamos por apresentar emenda modificando aquele comando, colocando-o de forma não impositiva, e acrescentando outro, que impede a União de fazer transferências voluntárias para os entes federados que não tiverem adequado sua legislação específica em até dois anos da publicação da lei, e até que esse requisito seja atendido.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela regimentalidade, juridicidade e constitucionalidade do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2013 – Complementar, e, no mérito, votamos pela sua aprovação, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Acrescente-se ao PLS nº 222, de 2013 – Complementar, antes de seu art. 7º, renumerando-se os demais, artigo com a seguinte redação:

“Art. Municípios com 40.000 (quarenta mil) habitantes residentes ou menos têm a opção de adotar ou não os preceitos desta Lei.

Parágrafo único. Para os fins da definição da população residente de que trata este artigo, será utilizado o último censo demográfico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao atual art. 7º do PLS nº 222, de 2013 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 7º A União adaptará a sua legislação específica ao disposto nesta Lei Complementar no prazo máximo de dois anos, contado a partir da data de sua publicação.

Parágrafo único. Estado, Distrito Federal ou Município que não adaptar sua legislação específica ao disposto nesta Lei Complementar no prazo definido no *caput* ficará impedido de receber transferências voluntárias da União, até que esse requisito seja atendido.”

Sala da Comissão, 27 de novembro de 2013.

Presidente da Comissão



, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: Nº _____ DE _____

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 21/11/2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE <i>em exercício Senador Eunício Oliveira</i>	
RELATOR: <i>Senador Francisco Dornelles</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL <i>(assinatura)</i>	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA <i>(assinatura)</i>	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>(assinatura)</i>	5. WALTER PINHEIRO
INÍCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLIÇY	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA <i>(assinatura)</i>	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÉGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON <i>(assinatura)</i>	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA <i>(assinatura)</i>	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA <i>(assinatura)</i>	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES <i>(assinatura)</i>	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA <i>(assinatura)</i>	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS <i>(assinatura)</i>	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO <i>(assinatura)</i>	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA <i>(assinatura)</i>	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO <i>(assinatura)</i>	1. GIM <i>(assinatura)</i>
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES <i>(assinatura)</i>	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 13/11/2013

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
.....

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;
.....

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
.....

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
.....

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
.....

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
.....

Art. 30. Compete aos Municípios:
.....

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
.....

Art. 146. Cabe à lei complementar:
.....

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.
.....

Publicado no DSF, de 29/11/2013.

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 17542/2013